

**La Deuda Externa de América Latina:
Reflexiones Sobre el Significado del Plan Baker
y una Posibilidad Conciliatoria**

Rosa Cusminsky y Eduardo Gitli*

I. Introducción

En los momentos actuales, América Latina en su conjunto y cada uno de los países de este subcontinente están sufriendo la peor de las crisis económicas de su historia. El agravamiento de este tránsito proviene, sin duda, de previsiones erróneas sobre la marcha de los mercados mundiales y, en no menor medida, del fracaso de aquellos intentos por conciliar los intereses mundiales en una Conferencia Norte-Sur que nunca prosperó. Y aún más amenazante resulta el impacto de la crisis sobre los países subdesarrollados ante el desconocimiento que parece existir de lo que significó esta etapa financiera del desarrollo capitalista, sistema al cual pertenece América Latina.

Parte de las previsiones erróneas de los latinoamericanos les llevaron a contraer una deuda externa de grandes dimensiones, quizá convencidos de que su pago se haría relativamente fácil con precios y demandas convenientes de sus productos

* Profesores de la Universidad Nacional Autónoma de México y la Universidad Autónoma Metropolitana —Campus de Azcapotzalco— respectivamente.

exportables. Tampoco lograron convencerse —después de haber fracasado antes— de que difícilmente los gobiernos de las naciones industrializadas podrían ser persuadidos de la interdependencia que debe regir las relaciones económicas internacionales. Los gobiernos latinoamericanos están advirtiendo apenas ahora cómo se acentúan cada vez más los rasgos de la dependencia ante los países desarrollados.

En cuanto al significado de la etapa financiera del desarrollo capitalista, es bien evidente el predominio de la especulación sobre la inversión productiva y la influencia de este predominio que hace tan difícil el control de la inflación.

Junto a la magnitud del endeudamiento y las políticas financieras internacionales, la crisis de América Latina empeoró cuando en los acuerdos de renegociación de la deuda, o sea su reprogramación y refinanciamiento, hubo recargos sobre la tasa *Libor* y gravosas comisiones pagaderas a los bancos privados¹ (cuadro 1). Los países latinoamericanos tuvieron que aceptar, al mismo tiempo, las condiciones impuestas por el Fondo Monetario Internacional y “durante las negociaciones, la influencia que de diversa manera ejercieron los bancos privados sobre la política económica de los países prestatarios”.²

La Administración de la Deuda Externa

No es extraño que la administración de la deuda externa haya pasado a ocupar un primer plano entre los problemas que acosan a la región. Las perspectivas para su pago comenzaron a hacerse sombrías en América Latina a mediados del año de 1982. Desde entonces han transcurrido poco menos de cuatro años. Hubo mientras tanto una acentuada recuperación de la economía estadounidense, sin que los países deudores hayan logrado mejorar su posición negociadora. En cambio, ha quedado demostrado que Estados Unidos financia los incrementos

¹ Robert Devlin “Renegociación de la deuda latinoamericana: un análisis del poder monopólico de la banca” *Revista de la Cepal* Núm. 20, agosto 1983, p. 103.

² Robert Devlin “Los bancos transnacionales y el financiamiento externo de América Latina: La experiencia del Perú 1965-1976”. Santiago de Chile, Naciones Unidas, 1980, citado en *ibid.*

de sus déficit sobre la base de las deudas que ha contraído con el resto del mundo,³ del cual ya se ha convertido en deudor neto.⁴

A últimas fechas, algunos bancos comerciales estadounidenses han comenzado a quebrar y un sector de la opinión de aquel país lo atribuye a la falta de pago de la deuda del Tercer Mundo (en particular a los países deudores de América Latina) aunque esto no fue estrictamente cierto. Por su parte, los dirigentes de bancos europeos, también acreedores, han hecho objeto de críticas a los bancos de Nueva York que no mantuvieron suficientes reservas contra probables pérdidas derivadas del incumplimiento de la deuda. Al mismo tiempo señalan que las condiciones que éstos están queriendo imponer a los países de Latinoamérica habrán de conducir a la economía mundial hacia el año de 1988 a un problema de endeudamiento similar al de la actualidad o aún más agudo.⁵

Por ahora no parece que el gobierno de Estados Unidos esté dispuesto a alterar los términos de la deuda ni las condiciones de su pago. Eso es, más o menos, lo que establece el Plan Baker, adoptado oficialmente, el cual ha comenzado ya a ponerse en práctica.⁶ Por su parte, el Senador Bill Bradley, del Partido Demócrata, anunció el 30 de junio próximo pasado un Plan alternativo que presentará en Punta del Este en el próximo mes de septiembre.⁷ En términos generales Bradley trata de dar mayores incentivos al Tercer Mundo propiciando la reducción de las tasas de interés y la concesión de nuevos préstamos para pagar la deuda, parte de la cual se deberá cancelar, pero no se dice cómo.

³ R. Cusminsky y E. Gitli “Cómo financia Estados Unidos los incrementos de su gasto militar”. México, UNAM/UAM, marzo 1986.

⁴ Stephen Marris *Deficit and the Dollar: The World Economy at Risk*, Institute of International Economics. Washington, D.C., diciembre 1985.

⁵ International Report “Why Latin America’s debt crisis won’t go away?”, *International Business Week*. Abril 16, 1985, pp. 42-43.

⁶ *Excelsior*. México, julio 22, 1986, p. 10.

⁷ *Financial Times*. Londres, junio 30, 1986, p. 3.

¿Cómo y quién pagará el costo del incumplimiento?

Fuera de los círculos políticos abundan los estudios que pueden ayudar a solucionar el problema. Se estudia, por ejemplo, la o las formas que dieron origen a tan cuantiosa deuda y las consecuencias que podrían derivarse de las decisiones que ya se tomaron o están en vías de tomarse. Un prolijo estudio referente a este tema es el de Anatole Kaletsky⁸, en cuya opinión habrá que llegar al reconocimiento de que los bancos y los gobiernos acreedores comparten con los deudores la responsabilidad de los excesivos montos otorgados en préstamo al Tercer Mundo. Analiza Kaletsky las circunstancias y motivaciones por las cuales el gobierno de Estados Unidos y los de otros países acreedores estimularon activamente la oferta de esos préstamos. Esos estímulos —dice— obedecieron a distintas causas. A veces se trató, mediante la inyección de fondos, de sostener a regímenes políticos favorables a occidente; otras veces la intención fue la de preservar las economías de mercado para evitar que algunos países se inclinaran por sistemas planificados; pero también el cálido entusiasmo de los banqueros por efectuar préstamos, entusiasmo surgido de la posibilidad y/o necesidad de reciclar los excedentes de los petrodólares. Los países subdesarrollados —por su parte— cayeron en el error de considerar que esos préstamos bancarios podrían sustituir a la inversión directa a los flujos de capital de organismos internacionales.

Dados estos antecedentes del endeudamiento, parece justificado que los costos del incumplimiento de la deuda deban ser compartidos entre los bancos y los gobiernos de los países acreedores y las naciones deudoras. Pero, hasta encontrar una solución permanente al problema de la deuda, pueden pasar muchas cosas. Todo el mundo sabe y aun admite la necesidad de una larga moratoria⁹. Por otra parte se corre el riesgo de que todavía ocurra un cese general de pagos, si la crisis con-

⁸ Anatole Kaletsky *The costs of Default*. A Twenty Century Fund Paper, Priority Press Publications. New York, 1985, pp. 1-6.

⁹ Arthur B. Laffer y V. Canto. "Questionan economistas en Estados Unidos la política del FMI", *Uno más Uno*. México, julio 8, 1986.

tinúa estrangulando a las economías de América Latina. Si se paga la deuda en las condiciones que tratan de imponer los países acreedores, los deudores no podrán crecer y dada la fragilidad económica y política de los programas de ajuste —los que ya se están imponiendo a los países del Tercer Mundo— no puede descartarse la eventualidad de que se debiliten los lazos que le atan a occidente.

Sin embargo, como todo puede suceder, también puede ocurrir que deudores y acreedores encuentren nuevas fórmulas de participación en los costos de las dificultades para pagar la deuda.

II. Planteamientos generales

En este breve ensayo tratemos de demostrar algo más.

Deseamos referirnos a los siguientes puntos:

a) Tratar de ver cómo, a consecuencia del abandono por parte de los gobiernos de América Latina, de las líneas directrices de un "modelo" de auténtica raíz latinoamericana, se ha incurrido en el enorme endeudamiento con el exterior.

b) Tratar también de analizar los medios que se están empleando para cobrar las deudas y, sobre todo, el acondicionamiento de las políticas impuestas que, a nuestro parecer, tiene el significado de una intromisión flagrante en los asuntos internos de Latinoamérica. En este contexto se analiza el contenido del Plan Baker y la creación de una nueva institución, cuyo costo habrá de recaer también en parte sobre los países subdesarrollados. Nos referimos a MIGA.

c) Y, para el caso en que la posición negociadora de los acreedores se flexibilice, proponemos una solución conciliatoria que quizá encuentre el ámbito apropiado para su planteamiento en la Asamblea General de las Naciones Unidas.

En forma sucinta se trata de una proposición debidamente fundamentada mediante la cual se logre reducir la deuda externa de los países latinoamericanos en una suma igual a la de los intereses flotantes pagados por encima de la tasa *Libor*. Como veremos más adelante, nuestro cálculo nos lleva a co-

incidir con el porcentaje de pago del servicio de la deuda que se ha venido proponiendo en los foros internacionales, o sea alrededor de un 20 por ciento de las exportaciones.

Pero antes veremos los puntos a) y b).

III. El que fue un "Modelo Latinoamericano" de crecimiento

Hubo alguna vez, después de la segunda guerra mundial, un modelo latinoamericano de crecimiento. Se fue forjando con el esfuerzo intelectual de economistas y sociólogos de América Latina y parte de este pensamiento fue adoptado por gobiernos de la región, inspirados en su momento por la convicción de que las circunstancias favorecerían el crecimiento de sus naciones de acuerdo con el citado modelo. Al cabo de poco menos de veinte años las economías latinoamericanas habían logrado, en promedio, un crecimiento sustancial.

Aun antes de que el pensamiento latinoamericano se convirtiera en acción, los países industrializados se lanzaron con él, no tanto con argumentos de orden teórico, técnico o intelectual, sino en defensa encubierta de sus intereses que juzgaron amenazados. Una nueva división internacional del trabajo no entraba dentro de sus expectativas.

El citado "modelo" apuntaba hacia una autodeterminación de los pueblos en materia política y económica a patrones de distribución del ingreso que garantizaran la justicia social basada en el Estado benefactor; hacia la planeación de la economía y la intervención del Estado en la fijación de los precios. Desde un comienzo el "modelo" señaló el papel de la inversión extranjera como complementario del capital nacional; y como es bien sabido fue campeón de las ideas de industrialización de América Latina y de la integración regional para llegar al mercado común y la integración a escala subcontinental. Tuvo como aspiración lograr precios equitativos para los productos de exportación y en materia de comercio internacional señaló el efecto perjudicial que para los países subdesarrollados significaba el deterioro de los términos del intercambio. Propició un régimen tarifario que permitiera defender a las industrias de nueva instalación y aconsejó un tratamiento preferencial para

las naciones menos desarrolladas de la región. Muchos de sus lineamientos lo fueron en materia fiscal: señalaba la conducta que en este aspecto debían seguir las naciones latinoamericanas para evitar que la evasión impositiva frustrara las necesidades colectivas. Ante la lentitud de la acumulación privada insistió en el establecimiento de empresas estatales, que a falta de inversión privada aceleraran, por medio de la inversión pública, el crecimiento de las economías nacionales. También aconsejaba impedir la fuga de capitales al exterior, e instó, para el caso, a introducir controles de cambio.

La enorme cantidad de literatura producida por la Comisión Económica para América Latina a partir de 1949 contiene la mayor parte de la temática que se acaba de mencionar. Nos parece necesario hacer esta referencia al modelo latinoamericano que permitió a la región avanzar en su crecimiento, porque aunque somera, nos sirve para afirmar que este modelo nunca fue del gusto de los países industrializados de occidente. Estados Unidos se opuso desde un primer momento en Naciones Unidas a la creación de CEPAL, argumentando que ya existía un organismo regional —la Organización de Estados Americanos— para tratar los problemas y dirimirlos. Pero los latinoamericanos sabíamos que la OEA nació y creció (hasta 1944 como Unión Panamericana) para defender los intereses comerciales y financieros de Estados Unidos. La creación de CEPAL fue el primer triunfo colectivo de la región latinoamericana en el ámbito internacional. No hubo en ella interferencia directa de otros países distintos a los latinoamericanos, según creemos, durante mucho tiempo.

Bien o mal, el pensamiento latinoamericano no fue el resultado de la complacencia de quienes lo fueron forjando¹⁰ sino más bien de autocríticas que lo enriquecieron y de críticas bien intencionadas de muchos expertos pertenecientes a naciones extranjeras. Pero el modelo tuvo sus fracasos, que probablemente no deban atribuirse en su totalidad al esquema teórico que le dio nacimiento.

¹⁰ Raúl Prebisch "Crítica al capitalismo periférico", *Revista de la Cepal* Núm. 1.

Los fracasos comenzaron a ponerse en evidencia en la segunda mitad de la década de los sesenta y no pueden dejar de imputárseles a los usos que del modelo hicieron algunos gobernantes de América Latina, más influidos por sus propios intereses que por los de sus respectivas naciones. Tampoco puede desecharse la posibilidad, por cierto denunciada muchas veces en la región, de los abusos que en nombre del "modelo" se cometieron. Tal, por ejemplo, el enriquecimiento de los industriales que dejaron hundir sus industrias mientras por medios ilícitos propiciaban la fuga al extranjero de las ganancias obtenidas en sus países. Como tampoco se cesó de denunciar la intromisión de empresas transnacionales que entre otras cosas distorsionaron la estructura productiva del sector agrícola y ayudaron a la expansión del "consumismo" aprovechando su carácter monopólico en mercados cautivos.

Nunca dejamos los latinoamericanos de hacer críticas a la CEPAL, por considerar que el modelo que había ayudado a forjar era incompleto. A su vez, el propio Raúl Prebisch criticó a los gobiernos latinoamericanos porque... (el Estado)... "impulsado también en su acción por el juego de las relaciones de poder, ha eludido aquellas transformaciones de fondo sin las cuales no podrá superarse la insuficiencia dinámica del desarrollo".¹¹

Con otras palabras lo afirmó dos décadas antes Miguel Wionczek.¹² El demostró que los gobiernos de América Latina, no obstante ser instados por CEPAL a efectuar reformas económicas que imperiosamente demandaban las economías de estas naciones, las sustituían contratando préstamos en el extranjero...

¹¹ Raúl Prebisch *Ibid*, p. 18.

¹² Miguel Wionczek "El endeudamiento público externo y los cambios sectoriales en la inversión privada de América Latina", en Jaguaribe et al, *La dependencia político-económica de América Latina*, Siglo XXI Editores, México, 1970.

¿Cómo, Cuándo y Porqué cambió el antiguo modelo Latinoamericano de crecimiento?

Y entonces comenzó otra historia. La del endeudamiento en gran escala de las naciones latinoamericanas. El pensamiento elaborado en la región fue perdiendo fuerza. Las reformas que debían ser introducidas en el funcionamiento de sus economías no se realizaron o se realizaron de manera incompleta o inconveniente.

Una buena parte de la opinión pública latinoamericana, a su debido tiempo y a pesar de la represión política, criticó el uso indebido de los dineros obtenidos mediante los préstamos del extranjero; ¿cómo habría de aprobar la adquisición de armamentos destinados a someter a sus pueblos? En muchas ocasiones se llamó la atención hacia las formas espúrias mediante las cuales algunos funcionarios se enriquecieron en moneda extranjera y hacia las prácticas de comerciantes a industriales que, al amparo de políticas económicas de "apertura", patrocinadas por el Fondo Monetario Internacional (el mismo que "dio su aval a la dictadura más sangrienta de Argentina")¹³ lograron beneficiarse a expensas de los pueblos de sus propias naciones. Ello sin contar con los beneficios que obtuvieron quienes se aprovecharon de la sobrevaluación de la moneda y de ahí de lo que la sabiduría popular llamó la "plata dulce", provecho particular que pagó el resto de la población en naciones que hoy permanecen agobiadas por el tamaño de su deuda.

A medida que el peso de la deuda iba estrangulando la capacidad financiera de las naciones latinoamericanas, se iba haciendo más notorio el antagonismo entre acreedores y deudores. Las renegociaciones, como se ha dicho antes, incrementaban la deuda de más en más.

En casi todos los foros latinoamericanos, y en especial en la declaración de Montevideo del 16 de diciembre de 1985, los círculos políticos representantes de los gobiernos, se inclinaban porque se fijara un porcentaje máximo de sus exportaciones

¹³ Marcelo Brusa "El FMI dio su aval a la dictadura más sangrienta de Argentina", *Excelsior*. México, mayo 29, 1986, p. 6.

para el pago del servicio de la deuda externa. Perú fue el primer país que fijó este porcentaje en un 10 por ciento, esgrimiendo atendibles razones, dada la naturaleza de la crisis que soporta ésa como todas las naciones de América Latina.

Esta posición que iban adoptando los países del área y la posibilidad de que aun se llegara a límites extremos —como el de la cancelación unilateral de la deuda, o el reclamo de moratorias— apresuró los pasos para que el Plan Baker, presentado en la reunión anual de gobernadores del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional, celebrada en Seúl en octubre de 1985, comenzará a tener el eco que el gobierno de Estados Unidos aspiraba que tuviera.

IV. Las ideas de James Baker

El programa presentado por James Baker III, Secretario del Tesoro de Estados Unidos, que luego se lanzó bajo el nombre de “Programa para el crecimiento sostenido”, fue en su momento comentado con entusiasmo por los representantes del Fondo Monetario Internacional y por los de varios países acreedores, aunque en forma más dudosa y enigmática por los círculos bancarios.¹⁴ en América Latina fue ignorado cortésmente.

¿Qué propone en realidad la iniciativa de Baker III?

De sus propias palabras se desprende que a los 15 países a los cuales está dedicada, se les propone modificar el modelo de crecimiento con el fin de que se les otorguen nuevos préstamos destinados a pagar las deudas pendientes.

Por lo que respecta a América Latina (de los quince países seleccionados por Baker curiosamente diez pertenecen a la región) ello significa sustituir el pensamiento latinoamericano

¹⁴ Carol J. Loomis “Why Baker’s Debt Plan Won’t Work?” en *Fortune*, diciembre 23, 1986. También las políticas declaraciones de funcionarios mexicanos acerca de que “es positivo pero no suficiente” y el comentario del Ministro de Economía de Argentina, Juan Sourrouille acerca de que en una reunión del Consenso de Cartagena de marzo de 1986, ni siquiera se habló del Plan Baker, *Excelsior*. México.

para el crecimiento, por el de un funcionario del gobierno de Estados Unidos. ¿Ha llegado, pues el momento de renunciar de plano a lo que tan costosamente pensaron los latinoamericanos por sí y para sí? ¿Existe acaso alguna garantía de que quienes tan mal conocen las contradicciones económicas y sociales del subcontinente, acierten, por medio de recetas que no funcionan ni en Estados Unidos, con el camino a seguir para asegurar el crecimiento?

A diferencia de otras circunstancias en las relaciones de Estados Unidos y América Latina, en que para cobrar las deudas se esgrimieron las razones del *big stick*, existen ahora condiciones que no hacen posible la recurrencia a medidas de esa índole. Y aunque la amenaza del *big stick* se respire en el aire de América Central, la amenaza a las soberanías de las naciones latinoamericanas ya no es de ese calibre; ahora viene envuelta en los siete velos de las demandas incorporadas a los planes propuestos para la solución del problema de la deuda. O, lo que es lo mismo, en las condiciones impuestas por el acreedor para poder así dirigir la política económica de sus vecinos del sur y acabar, por fin, con el pensamiento latinoamericano que por tantos años le ha estado molestando.

Este procedimiento demuestra, además, que “la diplomacia del dólar” está utilizando medios más sutiles para el cobro de la deuda. Lo del *big stick* no podría funcionar ahora para ese menester, porque a nadie se le oculta que en la actualidad los pueblos de América Latina han alcanzado altos grados en su toma de conciencia, ni se puede ignorar el avance de la solidaridad entre muchos de sus gobiernos. Pero, además, después de sus fracasos militares en el sudeste asiático, ¿no sería riesgoso para Estados Unidos lanzarse en una aventura cuyos resultados no serían mejores que los logrados en Viet-nam?

Lo que el señor Baker supone es válido: si se detiene el crecimiento de las naciones deudoras, las posibilidades de cobrar las deudas serán más azarosas. Pero lo que parece equivocado de su parte es suponer que las medidas que propone para un crecimiento sostenido puedan alcanzar la meta a las que se destina.

La filosofía general que Baker propone es la de promover el crecimiento ajustando la balanza de pagos y reduciendo la

inflación. En su versión inicial propuso que los ajustes de balanza de pagos y tasa de inflación se logaran antes que los países deudores dispusieran de los nuevos fondos proporcionados por los bancos acreedores.

Según el citado Plan, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial continuarán con su misión central de controlar la política económica de ajustes, pero los nuevos préstamos deberán ser aportados mayoritariamente por los bancos comerciales privados de todo el mundo.

Los periódicos y demás publicaciones de semanas siguientes a la presentación de la propuesta informan de la ingente tarea que desarrolla el señor Baker en dos frentes: en el Congreso, donde tiene que convencer a los representantes y a los senadores de la urgencia en aumentar el aporte de Estados Unidos a las instituciones internacionales de crédito, Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial particularmente;¹⁵ y en el otro frente donde tiene que lograr que los bancos privados acepten su propuesta de conceder nuevos créditos a los deudores.

Hasta el presente, el Fondo Monetario Internacional realizó funciones de control de la liberalización de las políticas de los países subdesarrollados, manteniendo esa posición de control en términos generales. La propuesta de Baker exige ahora que concretamente se controle la estructura económica y de manera decisiva su intervención “asegure medidas de apertura del mercado para alentar la inversión directa extranjera y los flujos de capital, así como la liberalización del comercio, incluyendo la reducción de los subsidios a la exportación”.

En cuanto a las funciones que el Plan Baker confía al Banco Mundial, éste deberá “promover activamente el desarrollo del sector privado y proporcionar asistencia directa a este sector. En su capacidad técnica y financiera el Banco deberá procurar ayuda a aquellos países que deseen privatizar sus empresas estatales...”

¹⁵ Biblioteca Benjamín Franklin. Fotocopia del texto de Baker ante el Comité de Asignaciones del Congreso “Baker Urges Adequate Funding For MDB’s (4000)”.

Los Condicionamientos

Para que cualquiera de los quince países seleccionados participe de las “ventajas” que ofrece este “Plan”, las reformas políticas que deberán introducir y que se supone llevarán a restaurar las condiciones del crecimiento de sus economías, son:

- la reducción generalizada del gasto gubernamental;
- al desmantelamiento de la regulación de los mercados financieros y los controles cambiarios;
- la transferencia al sector privado de las empresas públicas;
- apertura amplia a las inversiones extranjeras privadas;
- apertura amplia a las importaciones procedentes de los países avanzados como requisito para mejorar el acceso de sus exportaciones a los mercados de estos últimos;
- reducción o eliminación de las rigideces en el mercado de trabajo;
- reformas en los sistemas fiscales;
- evitar las fugas de capital al exterior y estimular el retorno de fondos;
- fijación de precios por el mercado.

En su conjunto, este acondicionamiento —eufemísticamente llamado “recomendaciones”— responde al deseo manifiesto de Estados Unidos de que en América Latina, sin hacer diferencia alguna entre países, o entre sus grados de desarrollo, ni por supuesto sin tomar en cuenta la opinión de sus gobiernos, se entronice el “reino de la libertad”. Quien siga esta conducta será premiado con préstamos nuevos... para pagar los préstamos antiguos.

Se aspira, posiblemente, a que esta vez la receta de agregar deuda a la deuda no corra los mismos riesgos de incumplimiento que en ocasión de los préstamos de emergencia del año de 1982.

La evaluación que hizo Baker de las necesidades de fondos frescos para este programa, es de 29 mil millones de dólares, de los cuales 20 mil serían aportes de la banca comercial y 9 mil millones provendrían del Banco Mundial y del Banco

Interamericano de Desarrollo. Estos fondos serían aportados en el lapso de los próximos tres años.

Dado que el Plan Baker es un discurso público, no hay explicación de las razones de esta suma. En realidad parece ser otro vuelco del pragmatismo norteamericano. La vicepresidente de la empresa Shearson Lehman Brothers Inc. sostiene que el día 1 de octubre de 1985, es decir, ocho días antes del discurso de Baker en Seúl, éste invitó a los directores de los grandes bancos de Estados Unidos, quienes fueron informados de la estrategia y consultados acerca de los créditos que proporcionarían a las naciones deudoras.¹⁶ Dado lo exiguo del monto propuesto es legítimo dudar acerca de la seriedad con la que se determinó esta suma.

El programa se aplicaría a los 15 países candidatos, que tienen una deuda externa de 437 mil millones de dólares y que en 1985 generaron un pago teórico de intereses de 44 mil millones de dólares. Si se supone para estos países una relación intereses-exportaciones del 36 por ciento (la de América Latina según CEPAL), se puede llegar a la conclusión —por aritmética sencilla de que para volver al coeficiente “histórico” de intereses-exportaciones de 20 por ciento (que fue el nivel 1979/1981 en América Latina), se necesitarían cerca de 20 mil millones anuales de dólares de transferencia de los países acreedores, o sea 60 mil millones durante los tres años, que es el doble de lo que ofrece Baker. Esto sin contar con que se supuso que no hay devolución de los fondos principales; sino solamente pago de intereses. Y sin tomar en cuenta el hecho de que esta oferta es sólo para 15 países, sin que se resuelva la situación del resto, que debe ser otro tanto. Los países más pequeños, en general, no reestructuran toda su deuda, sino sólo los atrasos, por lo cual año tras año deben negociar con sus acreedores.

Una Nueva Agencia para garantizar Inversiones

Otro viejo sueño de Estados Unidos consistió siempre en la creación de una agencia multilateral para garantizar la in-

¹⁶ Begdenowitz-Bindert G.A. “World Debt. The United States Reconsiders”, *Foreign Affairs*, Winter 1985-86.

versión extranjera (sus siglas son MIGA en inglés). En pocas palabras, MIGA (Multilateral Investment Guarantee Agency), “es una nueva institución internacional diseñada para alentar el flujo de inversiones hacia países en desarrollo, emitiendo garantías contra el riesgo político, llevando a cabo un amplio espectro de actividades promocionales y alentando políticas de inversión razonables en los países miembros”¹⁷

En Estados Unidos existen ya organismos como el descrito (OPIC, por ejemplo) pero son nacionales (de Estados Unidos). Esta nueva institución comprometería a todos los países miembros en el riesgo de nacionalizaciones, generando un interés colectivo más directo y solidario del capital extranjero, completamente necesario de las políticas de apertura a la inversión extranjera.

El capital norteamericano ya no se siente políticamente seguro en sus inversiones internacionales y desea recurrir a una alianza mundial más formal que la presente. Baker ve a esta agencia como “una adición de gran valor a las instituciones multilaterales, por su posición única para favorecer nuestras políticas hacia el desarrollo de estos países, así como para servir a nuestros propios intereses económicos”.¹⁸

Baker no habla de reducir los intereses. Según lo expuso el secretario de Hacienda mexicano, Licenciado Jesús Silva Herzog, aunque Washington vería con buenos ojos una reducción en las tasas de interés, no existiría la viabilidad de reducirlas mediante una mera gestión gubernamental ante los acreedores.¹⁹ Si bien el “Plan Bradley” promete una reducción de los intereses, no aclara la existencia de un mecanismo formal para hacerlo.

No hay en los planes de Estados Unidos referencia alguna a la relación necesaria, si se habla de crecimiento, entre los intereses y la capacidad de pago de los países deudores que estuviera determinada por las exportaciones. Y esto a pesar de que la Ley Pública 98-181, aprobada por el Congreso de

¹⁷ Véase nota 15.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ *Excelsior*. México, febrero 2, 1986.

Estados Unidos a fines del año 1983, en su referencia el aumento de la cuota de Estados Unidos en el Fondo Monetario Internacional señala la necesidad de reestructurar las deudas bancarias a tasas inferiores (para países que reciben ayuda del Fondo destinadas a programas de ajuste económico) y a pesar de que en esa Ley se dice que el servicio anual de la deuda externa debe representar un porcentaje "prudente y razonable" de la proyección anual de ingresos por exportaciones.²⁰

En ninguna parte se habla de algún cambio concreto en los términos de las amortizaciones de la deuda, como ser, plazos más largos con periodos de gracia. No se habla tampoco en el discurso de Baker en Seúl de la reestructuración de las economías de los países industrializados. Tal parece que los únicos países que deben efectuar ajustes estructurales son los deudores subdesarrollados. Está demostrado que esto no debe ser así. Cuando los países industrializados (que son los acreedores) oponen barreras a las exportaciones de los países en desarrollo (que paradójicamente deben generar las divisas para pagar los intereses), en muchos casos lo están haciendo demorar su propio ajuste.²¹

En el programa que estamos comentando sólo hay determinaciones para los países en desarrollo y, en respuesta, la banca comercial aportaría los 20 mil millones de dólares en tres años, cifra que como hemos dicho constituye una cantidad insuficiente frente a las necesidades mínimas de estos países.

Cuando Baker habló ante el Comité de Asuntos Bancarios y Financieros de la Cámara de Representantes de su país, subrayó bien que "sin nuevas políticas (de los deudores) no habrá dinero" para ellos.²² Los préstamos ya no se otorgan en función del proyecto concreto y su efecto en el crecimiento, sino para asegurar el control sobre el comportamiento económico y político de los deudores.

²⁰ Cepal "Elementos para una renegociación más equitativa de la deuda externa de América Latina", *Comercio Exterior*. México, Vol. 134, Núm. 10, 1984.

²¹ F. De Mateo y E. Gitli "Proteccionismo y ajuste estructural. Reflexiones en ocasión del XX Aniversario de UNCTAD", *Comercio Exterior*. México, Vol. 36, Núm. 2, 1986.

²² *El Día*. México, octubre 23, 1985.

La sabiduría del prestamista, como diría Kuczinsky (y sabe por qué lo dice, siendo presidente del First Boston International), consiste en no presionar demasiado al deudor. Es todo lo contrario de lo que se ha venido haciendo en lo que respecta a América Latina, donde se aplica la tasa de interés más alta a nivel mundial y se exigen primas de riesgo y honorarios adicionales. A mediados de 1983, por ejemplo México estaba refinanciando a tasas que eran tres puntos porcentuales más altas que las de Londres.²³

El Plan Baker no se refiere para nada a estos temas. Lleva la estrategia caso por caso para tratar con los países deudores, hasta sus últimas consecuencias, buscando dividir a los países de América Latina que se ponen a luchar por constituirse en los primeros beneficiarios de un Plan que no lo es. La estrategia de Baker presenta a los países endeudados del Tercer Mundo demandas que resultan difíciles de satisfacer en el corto plazo y ofrece recursos que, aunque se tomaran estas medidas, serían insuficientes.

Quizá lo más trágico es —repitiendo las palabras de J.E. Navarrete— que la más notable omisión del Plan Baker en materia de deuda, es que no se refiere a ella.

Algunas Opiniones más sobre el Plan Baker

Las ideas de Baker fueron recibidas en Washington con bastante beneplácito, en especial por las instituciones internacionales de crédito. Sin embargo, a medida que fue pasando el tiempo, sus virtudes fueron poniéndose en duda desde distintos ángulos. Un grupo de legisladores, influidos por un Informe del Comité Económico Conjunto del Congreso se expresó en contra del Plan Baker, puesto que ideas como las suyas han llevado a no beneficiar a los prestatarios pero tampoco a la economía estadounidense.

El Presidente del Comité antes citado estima que debe elaborarse un plan de mayor visión en el sentido de otorgar a los deudores más capacidad de compra de productos norteamericanos.

²³ Pedro P. Kuczinsky "Latin American Debt. Act Two" *Foreign Affairs*, Vol. 62, Fall, 1983.

canos. Esto iría en beneficio de la industria que tendría mercados hacia donde exportar sus productos. En cambio, hasta ahora los beneficiarios de la situación han sido algunos bancos que, desde comienzos de la crisis del 82 obtuvieron crecientes ganancias.

La opinión de Raúl Prebisch

En dos ocasiones antes de su muerte, el economista Raúl Prebisch externó públicamente su preocupación por la deuda de América Latina y por las soluciones que se pretendía darle.

Ya en julio de 1985 habló ante la Cámara de Representantes del Congreso de Estados Unidos y en esa oportunidad hizo notar de qué tan diferente manera había afectado la crisis de la deuda a prestatarios y a prestamistas; para los primeros la carga resultó demasiado onerosa por efecto de la contracción de sus economías en tanto que los segundos casi no sufrieron las consecuencias. A pesar de esa notable diferencia, el doctor Prebisch afirmó que en su opinión ambos debían compartir el costo de la falta de cumplimiento de la deuda.²⁴

Seis meses más tarde —en el mes de diciembre— ante el XI Consejo Latinoamericano del SELA, se refirió al Plan Baker en estos términos:

“Para decirles a ustedes con toda franqueza, no me entusiasma este Plan; no me entusiasma porque, sin desconocer que tiene ciertos aspectos positivos, el problema de las altas tasas de interés, señor Presidente, queda sin resolver. No es cuestión de tener créditos para nuevas inversiones, ello es muy importante, pero ¿qué se hace con esa pesadísima y sofocante carga de la deuda que está obstaculizando como nunca el desarrollo económico de estos países, comprometiendo la capacidad expansiva del sistema, provocando un serio desempleo, sobre todo de las nuevas generaciones en América Latina? ¿El Plan Baker qué va a hacer con res-

²⁴ Raúl Prebisch “La deuda externa de los países latinoamericanos”, *Comercio Exterior*. México, Vol. 38 Núm. 5, mayo 1986, p. 382.

pecto a ello? No digo que no pudiera ser el comienzo de una gran visión, como la del Plan Marshall —ojalá fuera así— pero no veo tras de todo esto nada que me inspire confianza en que estamos en el comienzo de una nueva era de expansión en América Latina. Me preocupa no solamente eso; me preocupa la condicionalidad —todo mecanismo de crédito, señor Presidente, necesita condicionalidad— y yo no impugno la política del Fondo Monetario Internacional, porque alguna vez he tenido alguna responsabilidad en un banco central y se que es necesaria la condicionalidad, pero ¿qué condicionalidad?”²⁵

Nuestra Propuesta

En el año de 1985, el Fondo Monetario Internacional publicó los resultados de un análisis empírico²⁶ realizado para los años 1960–1984, donde se concluye que las tasas de interés de Estados Unidos crecen conjuntamente con los déficit fiscales aunque también una buena parte del aumento de las tasas de interés reales, desde 1981 a 1984, estuvo asociada con la desregulación de los mercados financieros, las fusiones, los cambios en la política monetaria y quizá con la legislación impositiva de ese país.

De ahí —creemos— que sea legítimo atribuir al gobierno de Estados Unidos las consecuencias que ello tuvo para los países deudores. Las tasas de interés —flotantes— fueron llevando los pagos del servicio de la deuda hasta niveles insospechados. Lo pagado por ese servicio impidió a la mayor parte de los países de la región disponer de las divisas que hubiera necesitado para la compra de materias primas y de partes necesarias para sus industrias.

Debido a las restricciones impuestas a las importaciones de insumos y remesas de ganancias, la situación empeoró para las empresas extranjeras que tienen inversiones en América La-

²⁵ Raúl Prebisch. “La crisis del capitalismo y sus consecuencias para América Latina”, Capítulo 11, SELA, Caracas, enero-marzo 1986 p. 13.

²⁶ Vito Tanzi “Fiscal Deficit and Interest Rates in the United States, An Empirical Analysis, 1960–84” *Staff Papers (IMF)*, Vol. 32, Núm. diciembre 4, 1985.

tina, las cuales cerraron plantas y están modificando su política de inversión.²⁷

Convenimos en admitir que las tasas flotantes se establecieron para cubrir al prestamista de los efectos en los cambios de las tasas de inflación. Pero también se tendrá que admitir que, en última instancia, América Latina tuvo que aceptar esta nueva forma de determinar las tasas (la forma "flotante"), porque ya el sistema financiero funcionaba impregnado de deuda y las economías debían seguir funcionando a cualquier costo. Cuando llegaron las refinanciaciones, la compulsión era total.

Nosotros estimamos que si los acreedores tomaran en consideración estos hechos y depusieran su inflexibilidad, existiría quizá la posibilidad de llegar a una negociación con sus deudores. Creemos que sería factible una reducción del servicio de la deuda de los países latinoamericanos en los siguientes términos:

De acuerdo con un cálculo que hemos hecho del excedente que significaron los incrementos del pago derivados de los aumentos de las tasas de interés —desde el momento en que éstas comenzaron a flotar— este excedente asciende a un 37 por ciento de la deuda principal (cuadro 2); o sea que alcanza a 137 mil millones de dólares entre los años 1980 y 1985. A fines de 1985, la deuda acumulada de América Latina ascendía a 368 mil millones de dólares. (cuadro 4).

Si el excedente mencionado se dedujera de la deuda acumulada, se tendría un total de deuda de 231 mil millones de dólares, y si el pago de intereses fuera 10 por ciento anual, ello implicaría un 21 por ciento de las exportaciones de bienes y servicios de los países deudores de América Latina. Este porcentaje es apenas 1 por ciento superior al que se está manejando como "razonable" en distintos foros internacionales. Hasta ahora, en cambio, se ha estado pagando un 36 por ciento de las exportaciones.

Estimamos razonable la disminución propuesta de la deuda, porque hay razones de fuerza mayor, como la baja drástica de los precios del petróleo y de las materias primas de exportación

²⁷ Véase nota 5.

de los países deudores y se dieron casos fortuitos —como los temblores que afectaron a México y los desastres que afectaron Colombia— que en derecho privado justifican la alteración de los términos de los contratos. Tratándose de contratos de derecho internacional, ya que cambiaron las condiciones que prevalecían, en los momentos en que fueron firmados, podrían alterarse sus términos de acuerdo con la cláusula del *rebus sic stantibus* establecida para estos casos.

También puede decirse que no sólo se trata de causas fortuitas, sino que el sistema crediticio internacional se expandió en los países subdesarrollados sobre la base de tasas de interés reales relativamente reducidas. Esa fue la regla de oro del crecimiento de estos países. Una vez generada la gran deuda, cambiaron las condiciones, pues se elevaron las tasas de interés y, de hecho, se les forzó a aceptar las nuevas condiciones bajo la amenaza de un desplome de sus economías.

Conclusiones

Podemos llegar ahora a algunas conclusiones. En primer lugar, si bien la posición del gobierno de Estados Unidos parece inflexible, hay evidencias en influyentes publicaciones de organismos del *establishment* norteamericano de que allí no se ignora que cualquier solución de fondo del problema de la deuda debe pasar por la cancelación de parte de la misma (cualquiera sea la forma legal que asuma).

Para América Latina cualquier solución deberá proporcionar mecanismos automáticos, que evitan la discusión, año tras año, de las condiciones del servicio de la deuda. Ello es absolutamente necesario, porque de lo contrario cada vez que se negocie para lograr un alivio temporal habrá que dar algo a cambio en otro frente (sea el de la inversión extranjera, la liberación arancelaria u otra cosa).

Si nuestras reflexiones son correctas, y para llegar a un proceso de negociación sin que se altere en sus cimientos el funcionamiento del sistema económico y financiero internacional, América Latina tendrá que exigir formalmente la cancelación de parte de la deuda. Para ello estimamos válida la proposición que hacemos en las páginas que anteceden.

Cuadro 1
América Latina: Condiciones de la Reprogramación de la Deuda Externa con la Banca Privada 1982/1985^a

País	Primera ronda 1982/1983			Segunda ronda 1983/1984			Tercera ronda 1984/1985		
	Margen sobre la Libor (%)	plazo (años)	Comisiones ^a	Margen sobre la Libor (%)	plazo (años)	Comisiones ^a	Margen sobre la Libor (%)	plazo (años)	Comisiones ^a
Argentina	2.16 ^b	6.8 ^b	1.25 ^b	—	—	—	1.44	11.5	0.15
Brasil	2.32	8.0	1.50	2.00	9.0	1.00	—	—	—
Costa Rica	2.25	8.0	1.00	—	—	—	1.66	9.4	1.00
Cuba	2.25	7.0	1.25	1.88	9.0	0.88	1.50	10.0	0.38
Chile	2.16	7.0	1.25	1.75	9.0	0.63	1.42	12.0	0.08
Ecuador	2.28	6.7	1.25	1.75	9.0	0.88	1.39	11.9	—
Honduras	2.38	7.0	1.38	—	—	—	1.58	11.0	0.88
México	1.95	7.6	1.05	1.50	10.0	0.63	1.13	14.0	—
Panamá	2.25	6.0	1.50	—	—	—	1.40	11.7	0.05
Perú	2.25	8.0	1.25	1.75 ^c	9.0 ^c	0.75 ^c	—	—	—
República Dominicana	2.25 ^b	6.0 ^b	1.25 ^b	—	—	—	1.38	13.0	—
Uruguay	2.25	6.0	1.41	—	—	—	1.38	12.0	—
Venezuela	—	—	—	—	—	—	1.13	12.5	—

Fuente: CEPAL

- Calculados como porcentajes del monto total de la transacción y pagados una sola vez al firmar los contratos crediticios. Cada columna representa las condiciones acordadas con la banca para los vencimientos reprogramados o los créditos nuevos. Cuando el país negoció tanto una programación de vencimiento como el otorgamiento de recursos frescos, la cifra representa un promedio ponderado de los dos elementos.
- Este acuerdo nunca entró en vigencia. Los vencimientos correspondientes finalmente fueron incorporados en el convenio que formó parte de la tercera ronda.
- Este convenio no se ha finiquitado.

Cuadro 2
América Latina: Cálculo de Intereses Pagados de más en Relación a las Tasas "Históricas"

Año	(1) Tasa Preferencial de Interés de EUA	(2) Tasa de Inflación	(3) Tasa de Interés real (1)-(2)	(4) Tasas de Interés Preferencial	(5) Intereses Pagados	(6) Intereses de acuerdo a (4)	(7) Intereses pagados de más
1980	15.27	12.10	3.17	12.65	21.4	17.7	3.7
1981	18.87	7.95	10.92	8.50	32.0	14.4	17.6
1982	14.86	3.80	11.06	4.35	41.8	12.2	29.6
1983	10.79	1.51	9.28	2.06	36.8	7.0	29.8
1984	12.04	3.04	9.00	3.59	40.7	12.1	28.6
1985	9.93	2.30	7.63	2.85	38.9	11.2	27.7
Total	—	—	—	—	211.6	74.8	137.0

Notas y Metodología:

- Economic Report of the President, 1985 y 1986.
- La "Tasa de Inflación" se tomó como media geométrica de los cambios en precios al consumidor y los productos terminados. La fuente es la misma que el caso anterior.
- Tasas de Interés Preferenciales para que la tasa real fuera [0.55 + columna 2]. Siguiendo la metodología de la columna 3, la tasa de interés real promedio 1970-1979 fue 0.55 por ciento.
- Intereses Pagados por América Latina en miles de millones de dólares. Fuente: CEPAL.
- Intereses que se hubieran pagado de acuerdo a (4). Calculados por "regla de 3", con base en las columnas (1), (4) y (5); $\left[\frac{(4)-(5)}{(1)} \right]$
- Intereses pagados de más (5)-(6) (millones de dólares).

Cuadro 3
Deuda de los Países del Plan Baker

País	Deuda Externa miles de millones de dólares	Intereses 1985		Deuda con los EUA miles de millones de dólares
		miles de millones de dólares	Porcentaje estimado del PNB	
Brasil	103.5	11.8	5.8	23.8
México	97.7	10.0	6.3	25.8
Argentina	50.8	5.1	7.9	8.1
Venezuela	32.6	4.1	8.1	10.6
Filipinas	27.4	2.1	6.2	5.5
Chile	21.9	2.1	12.9	6.6
Yugoslavia	20.0	1.7	3.6	2.4
Nigeria	18.0	1.8	1.9	1.5
Marruecos	14.4	1.0	8.2	0.9
Perú	13.9	1.3	10.8	2.1
Colombia	13.9	1.3	3.3	2.6
Ecuador	7.9	0.7	6.0	2.2
Costa de Marfil	6.3	0.6	8.7	0.5
Uruguay	4.9	0.5	9.8	1.0
Bolivia	4.2	0.4	10.0	0.2
Total	437.4	44.5	7.3 Promedio	93.8

Fuente: Fortune, 23 de diciembre de 1985.

Cuadro 4
América Latina: Datos Relacionados con la Deuda Externa

PIB por habitante (base 1980=100)	Relación de precios de intercambio (base 1980=100)	Deuda Externa Total desembolsado (miles de millones de dólares)	Relación entre los intereses totales pagados y las exportaciones de bienes y servicios
100.0	100.0	222.5	19.9
98.1	92.4	277.7	27.6
94.4	84.0	318.4 ^a	40.5
89.9	83.0	344.0	35.9
90.7	86.0	360.4	35.7
91.1	84.0	368.0	36.0

Fuente: CEPAL

a. Cifras no comparables con años anteriores debido a la inclusión de la deuda de los bancos comerciales de México.